

Des politiques publiques en faveur d'un tourisme facteur de développement et de réduction de la pauvreté (par Gilles Béville, Président de l'ATES)

Introduction: tourisme et PED/PMA

De tous les bons résultats enregistrés par le secteur du tourisme ces dernières années, le plus encourageant est celui des pays en développement qui ont affiché la plus forte hausse du nombre d'entrées. Malgré la crise de la deuxième moitié de 2008 et de l'année 2009 (moins 4% en 2009 pour le tourisme international) le secteur a continué sa progression dans les pays en développement et notamment en Afrique. Les pays en développement accueillent aujourd'hui plus de 40% des touristes internationaux et perçoivent 30% des recettes touristiques mondiales.

Pour les pays en développement, le tourisme est une source essentielle d'emplois et de ressources. Il représente 7% de leurs exportations de biens et services et 45% de leurs exportations de services commerciaux, ce qui en fait leur premier poste d'exportations de services. Pour les pays les plus pauvres (la catégorie des PMA), ces valeurs sont encore plus élevées, respectivement de 9% et 65%. Dans l'ensemble des pays en développement les exportations de services touristiques affichent des taux de croissance élevés, entre 2003 et 2008, elles ont augmenté de 15% dans les PED et de 21% dans les PMA.

Le tourisme est également la principale source de devises pour un tiers des pays en développement et la moitié des PMA où il représente jusqu'à 40% du PIB. Dans 23 des 49 PMA le tourisme international est l'une des trois premières sources de devises et, pour 7 d'entre eux, il est la première source de revenu, entraînant d'importants effets multiplicateurs.

En effet, la transversalité du secteur du tourisme, connecté directement et indirectement avec de nombreux autres secteurs, agriculture, artisanat, BTP, transports, industries culturelles, aménagement du territoire, etc. en fait un secteur catalyseur de dynamiques locales. Ces interconnexions sectorielles permettent ainsi une plus grande création de richesses et de nombreuses opportunités d'emplois.

Les économies des pays en développement et plus particulièrement des PMA sont majoritairement concentrées sur un ou quelques produits de base agricoles ou miniers et donc sujettes à la volatilité des prix de ces produits. Cette volatilité, dont la spéculation financière internationale a une grande part de responsabilité, ne permet pas à ces pays des prévisions macroéconomiques de long terme et des investissements en conséquence. Le développement des pays les plus pauvres passe donc nécessairement par une diversification de leurs économies, tant dans le secteur des industries (notamment la transformation de leurs richesses agricoles ou du sous-sol) que dans celui des services et notamment la valorisation de leurs richesses naturelles et culturelles par le tourisme.

Mais le tourisme est une industrie de services à la croisée des problématiques économiques, environnementales, sociales, patrimoniales et culturelles, en lien direct avec les défis du développement durable (changement climatique, énergies, transport, consommation et production, gestion des ressources naturelles, santé, inclusion sociale, démographie et migrations, réduction de la pauvreté). Le fort dynamisme du secteur tel qu'il est envisagé dans les années à venir (1.6 Mds de touristes internationaux à l'horizon 2020, avec 235 millions d'emplois en 2010 il pèse pour 8% de l'emploi mondial), et notamment dans les pays en développement, risque de peser dangereusement sur l'environnement local, les patrimoines culturels et les équilibres sociaux et ce en dépit des avantages économiques pour les acteurs de la filière et les territoires d'accueil.

1- La coopération internationale en matière de tourisme

Or, en dépit de son poids dans l'économie mondiale et plus particulièrement dans les pays en développement, pays avec lesquels la coopération internationale est intense, les États et les bailleurs de fonds lui accordent peu d'importance.

En dehors de l'Organisation Mondiale du tourisme dont la vocation est de promouvoir le secteur, peu d'organisations internationales s'investissent sur la mise en valeur du secteur ou alors récemment (CNUCED, UNESCO, PNUE, ...).

Les coopérations bilatérales sont frileuses à investir le secteur. Quelques projets sont soutenus par les coopérations néerlandaise, allemande, italienne, française, étatsunienne ou espagnole dans quelques pays de leurs zones d'intervention. Globalement cela est quasiment invisible dans les flux de l'aide publique au développement.

Les banques de développement n'accordent également que peu d'attention au secteur et leurs interventions sont quasiment exclusivement concentrées sur des projets hôteliers de plutôt grande dimension. La Société financière internationale (SFI) du Groupe Banque Mondiale déclare aujourd'hui un portefeuille de 60 projets hôteliers dans 40 pays pour un montant de 570 millions de \$ soit un peu plus de 1% des investissements de l'institution.

L'Agence française de développement, opérateur pivot de la coopération française, s'est timidement engagée sur le secteur au travers de trois projets au Vietnam, à Madagascar et en Mauritanie. Sa filiale Proparco d'appui au secteur privé est impliquée dans un certain nombre de projets hôteliers qui représentent 3% de son portefeuille total.

Cette timidité des bailleurs de fonds et des partenaires au développement a plusieurs causes.

Le secteur du tourisme est majoritairement perçu dans ces organismes comme un secteur prédateur, à l'image négative. Les effets négatifs du tourisme sont de fait souvent très visibles...

Le tourisme est également perçu comme un secteur relevant de l'initiative privée et ne nécessitant donc pas une intervention des partenaires au développement, sinon pour favoriser de manière globale un meilleur environnement des affaires au sens large.

Le tourisme peut apparaître dans la représentation mentale des bailleurs de fonds comme une forme d'exploitation des pays en développement. Les gens aisés du Nord venant consommer les ressources de pays et populations pauvres. Le soutien à des projets de tourisme, avec les dérives qui peuvent naître du développement du secteur, peuvent venir ternir l'image des bailleurs en question.

Et puis le secteur du tourisme, en terme financier, est perçu comme un secteur à risque dans les pays en développement. Le niveau de contentieux dans les établissements bancaires est plus important dans le secteur du tourisme que dans d'autres secteurs (le ralentissement des prêts octroyés par la SFI avant les années 2000 ainsi que l'arrêt des AIPB - appuis aux initiatives privées de base - du groupe AFD dans les années 90, sont dus au plus grand nombre d'impayés sur le secteur... !).

Enfin, le secteur du tourisme est particulièrement sensible aux fluctuations de la conjoncture internationale. Le secteur réagit de façon amplifiée à la conjoncture économique. Ainsi en période de crise, l'activité dans le tourisme se contracte encore plus vite que le PIB.

Viennent également s'ajouter à tous ces facteurs, des contraintes spécifiques, notamment au secteur de l'hôtellerie, telles que la nécessité d'importants investissements permettant de résister aux fluctuations d'activités (soit des fonds propres conséquents) ou le professionnalisme requis pour les porteurs de projets.

Cet ensemble de facteurs, auxquels il faut rajouter la volatilité du secteur du tourisme liée aux événements internationaux et/ou aux situations politiques locales (les exemples du Sahel et des

« printemps arabes » nous le confirment aujourd'hui), font que les bailleurs et partenaires au développement ne le considèrent pas comme un secteur stratégique.

2- Le tourisme et la réduction de la pauvreté

L'agenda de la coopération internationale est depuis le début des années 2000 rythmé par les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et notamment par l'objectif numéro 1 qui est de réduire la pauvreté dans le monde de moitié en 2015. En effet, les pays catalogués les plus pauvres par l'ONU (PIB par habitant et par an inférieur à 905 \$, indicateurs de développement humain médiocres, et forte vulnérabilité aux chocs économiques) ont doublé de 1970 à 2010 (21 à 49).

La prise en compte du tourisme facteur de réduction de la pauvreté dans le monde et particulièrement dans les pays pauvres amène à se poser la question de la forme de tourisme la plus adaptée pour produire ce développement et cette réduction de la pauvreté mais également des inégalités. En effet, différentes études, notamment de la Banque Mondiale, ont montré qu'une croissance économique a des effets d'autant plus positifs sur la réduction de la pauvreté que le niveau des inégalités demeure faible, « quand le niveau initial d'inégalités est faible, un gain de croissance de 1% entraîne une réduction plus que proportionnelle de la pauvreté ; par contre, quand l'inégalité de départ est forte, la croissance peut n'avoir aucun effet sur la réduction de la pauvreté ». La croissance, bien que nécessaire, n'est alors pas suffisante pour réduire, à elle seule, la pauvreté. Elle tend plutôt à accroître les inégalités en raison de la faiblesse des retombées. Pour agir en profondeur sur les causes de la pauvreté, pour améliorer de façon durable les capacités et les conditions de vie des populations pauvres, il faut également agir sur les inégalités structurelles et sur les facteurs qui produisent vulnérabilité et exclusion.

Pour atteindre ces objectifs, réduction de la pauvreté et des inégalités, la question est donc de savoir si les formes de tourisme industriel ou tourisme de masse, formes les plus répandues de nos jours, mais aussi les plus sujettes aux critiques, sont pertinentes ou si des formes alternatives au tourisme de masse sont préférables, et notamment celles pour les pays en développement intitulées de « communautaires » car orientées sur l'appropriation par les communautés locales de l'activité touristique et de ses autres composantes, ou bien même si des formes composites peuvent être instaurées et donner des résultats positifs en termes de développement.

Lorsque des États, notamment parmi les PMA, envisagent le développement du tourisme, il s'agit la plupart du temps du tourisme de masse car étant celui qui permet de se procurer le plus rapidement des devises et étant censé générer de nombreuses activités et emplois sur le territoire concerné.

Mais cette option présente un certain nombre d'inconvénients. Le premier est celui de la non maîtrise de la filière par le pays en question car investissements et flux touristiques sont contrôlés par les grands groupes internationaux basés dans les pays du Nord. Le deuxième est que les entrées de devises sont largement contrebalancées par les besoins accrus en biens d'importation, les fameuses « fuites ». Le troisième est que dans un pays seuls les territoires les plus attractifs sont concernés par un éventuel développement touristique et que ce développement, s'il se réalise, peut se faire au détriment d'autres activités et entraîner le territoire dans une « monoculture » touristique qui peut être dangereuse eu égard aux fluctuations du marché touristique, très sensible dans les PED/PMA. Cette monoculture entraîne également bien souvent des conflits liés notamment à la gestion des ressources locales, foncier, eau, etc. Enfin, le tourisme de masse peut être destructeur des cultures et identités locales ainsi que de l'environnement naturel et générer diverses déviances,

exploitation sexuelle des mineurs, économies mafieuses, etc.

Face à ces critiques, des formes de tourisme plus « douces », alternatives, de niche, se sont développées, pour répondre à deux problématiques, la première est celle d'utiliser le tourisme pour permettre aux populations de zones défavorisées de bénéficier d'activités économiques qui leur profitent directement et la deuxième est celle de répondre aux attentes de clientèles du Nord soucieuses de consommer de façon citoyenne et notamment en prenant en compte les impacts de leurs actes d'achats dont celui des produits touristiques.

C'est ainsi que des réponses à ces problématiques ont donné naissance à des formes de tourisme aux appellations diverses, intégrées, solidaires, équitables, pro-pauvres, communautaires, dont chacune a ses caractéristiques mais dont l'ensemble repose sur un certain nombre de piliers : 1- l'implication des populations locales dans les projets de développement touristique, 2- la maximisation des retombées économiques pour ces populations, 3- la valorisation de leurs patrimoines culturels et naturels, actifs sur lesquels repose l'activité touristique, 4- la minimisation des impacts négatifs sur les populations et leur territoire.

Mais ces formes de tourisme alternatif ne sont pas à l'abri également d'un certain nombre de critiques et notamment celle de ne générer quasiment pas de développement compte tenu du faible nombre de touristes amenés dans les territoires hôtes. Une autre critique que l'on rencontre également est celle que ces formes ne profitent parfois qu'à un faible nombre de bénéficiaires qui captent l'activité à leur profit sans réellement mettre en place des mécanismes de redistribution pour l'ensemble de la population.

3- Les acteurs du tourisme dans les PED

Quatre types d'acteurs sont concernés par le développement d'un tourisme facteur de réduction de la pauvreté et des inégalités dans les PED/PMA : l'État et les pouvoirs locaux, les communautés locales, le secteur privé et la société civile, notamment associations et ONG de développement.

Les communautés locales

Elles doivent être les bénéficiaires directs des projets de développement par le tourisme. Mais ce développement se heurte généralement à un certain nombre d'obstacles qui peuvent provenir de la difficulté d'une implication égalitaire de la communauté (les personnes possédant du pouvoir et impliquées dans un projet n'ont la plupart du temps aucun désir de partager ce pouvoir et les bénéfices qu'il engendre... !), du manque de connaissances sur la filière touristique et notamment des mécanismes de mise en marché et des attentes d'une clientèle extérieure. Les communautés peuvent bien souvent être consultées pour valider des projets venus de l'extérieur ou d'en haut, sans qu'elles soient impliquées dès le départ et ainsi maîtresse de leurs choix et décisions.

L'État et les pouvoirs locaux

Les autorités, notamment centrales, ont la possibilité, de par l'élaboration d'une politique nationale, de la mise en place de réglementations, d'une stratégie marketing et promotion, de faciliter le développement du secteur touristique. Mais les régulations étatiques du secteur sont encore faibles et l'implication de l'État dans la réalisation des infrastructures et prestations de services de base, nécessaires au développement du secteur fait encore défaut.

Les États des PED ont également tendance à ne voir le développement du tourisme que par l'entrée d'investissements directs étrangers, orientés sur un tourisme industriel et non sur le développement local des territoires concernés.

Le secteur privé

Il possède un certain nombre de compétences qui peuvent s'avérer fort utiles pour promouvoir des initiatives de tourisme facteur de réduction de la pauvreté. En effet, son savoir faire l'amène à être

l'acteur certainement le plus efficace en matière de rentabilité de projet touristique et donc de viabilité économique. Par contre sa logique de maximisation des profits et de concurrence effrénée vers des prix toujours plus bas l'éloigne nettement des besoins des destinations en matière de développement et la réduction de la pauvreté n'est pas son problème... ! Il suffit de jeter un coup d'œil sur un récent sondage de Tourmag.com pour s'en persuader... La question était, que pensent les professionnels du tourisme durable ? Si un peu plus d'un quart répondent qu'il est nécessaire de le prendre en compte, un autre quart déclare qu'il s'agit d'un effet de mode et donc que cela passera... Enfin pour presque 30% les clients sont indifférents à cette problématique et donc, sous-entendu, il n'y a pas de raison de s'en préoccuper... !

Seule une pression forte des consommateurs peut être à même de faire évoluer le secteur privé vers une prise en compte de ces paramètres de développement des communautés du Sud.

Les associations et ONG

Ces acteurs semblent le mieux placés pour permettre une bonne implication des communautés locales dans les projets de développement touristique. En effet, les processus permettant cette implication, notamment la planification participative du tourisme, requièrent du temps et des compétences que ne possèdent pas le secteur privé. Or, l'implication des communautés le plus en amont des projets de développement, est un facteur essentiel dans la mise en place d'un tourisme redistributeur de bénéfices pour une majorité de la population et donc facteur de réduction de la pauvreté et des inégalités.

Le tourisme associatif dans les pays du Nord est aujourd'hui un vrai laboratoire de ce type de partenariat avec des communautés du Sud où tentent de s'équilibrer des considérations de rentabilité économique et de réel développement pour les communautés locales.

La caractéristique majeure de ces formes de tourisme, portées notamment par le milieu associatif, est d'avoir comme objectif principal le mieux être des populations partenaires du Sud. Pour tenter d'y arriver, les acteurs mettent en place des prélèvements financiers sur les montants facturés aux clients afin d'abonder des fonds de développement locaux gérés par les bénéficiaires et servant des intérêts collectifs. A cet outil, il faut également ajouter un certain nombre de critères tels que l'adhésion à une charte, la transparence dans la gestion, la mise en place d'un partenariat avec les acteurs du Sud allant bien au-delà de la simple relation commerciale, la sensibilisation des consommateurs aux problématiques de développement, etc. En France, les acteurs de ces formes de tourisme sont regroupés au sein d'une association, l'ATES (association pour un tourisme équitable et solidaire) qui fédère 19 voyagistes associatifs, ainsi que des associations relais (qui informent mais ne commercialisent pas) et des membres associés.

En guise de conclusions et de recommandations...

Plusieurs pistes semblent pertinentes pour améliorer l'efficacité du secteur sur le développement et la réduction de la pauvreté.

- le développement d'un tourisme de niche, à petite échelle, est une bonne approche pour créer des dynamiques locales à des niveaux certes micro mais qui peuvent être reliés entre eux au travers de réseaux afin d'essaimer sur des territoires plus vastes et diffuser les bénéfices au-delà de la ou des quelques communautés impliquées. C'est la vision d'un tourisme « horizontal » réparti sur des territoires plutôt que celle d'un tourisme « vertical » concentré sur un territoire à forte attraction. Ce développement diffus, dès qu'une certaine masse critique est atteinte, peut permettre également le développement d'infrastructures locales et le changement d'échelle à un niveau national, voire régional.
- Pour atteindre cette masse critique qui produit des retours économiques sur le territoire concerné, il faut générer des flux de clientèles. Pour arriver à cela, l'implication du secteur

privé dans les projets de développement touristique et notamment le plus en amont possible, est nécessaire afin de faire correspondre le produit touristique en question avec le marché. Les compétences du secteur privé, notamment en matière de commercialisation des produits touristiques, peuvent être mises au service d'un tourisme réducteur de la pauvreté. Les exigences des consommateurs pour des entreprises optant pour des démarches éthiques et responsables amènent de plus en plus d'entreprises à s'engager dans des processus de « responsabilité sociétale et environnementale ». Les partenariats entre associations, ONG de développement et ce type d'entreprises pourraient déboucher sur de réelles capacités à produire du développement.

La capacité d'un tourisme responsable à générer des réductions de pauvreté et d'inégalités dépend entre autres facteurs des liens qu'il établit avec les autres secteurs économiques qui lui sont directement liés, en particulier l'agriculture, l'agroalimentaire et l'artisanat. Le renforcement de ces filières leur permettant de fournir les entreprises touristiques et de faire en sorte que les touristes dépensent plus localement, est une nécessité si l'on veut maximiser les retombées locales.

Pour aboutir à tout cela, les politiques publiques devraient se concentrer sur plusieurs axes :

- soutenir le dialogue inter-administrations concernées par le développement touristique dans les pays du Sud et aider à renforcer la compétence des administrations en charge du secteur ;
- favoriser la mise en place de structures de dialogue public-privé permettant ainsi aux entreprises mais également à la société civile d'être consultées afin d'élaborer ensemble un cadre favorable au développement du secteur du tourisme dans ces pays ;
- soutenir les associations et ONG, interfaces du développement avec les communautés locales et les plus à même de réaliser l'appropriation de ce développement par les communautés ;
- favoriser la mise à niveau qualitative des produits touristiques élaborés au Sud afin qu'ils rencontrent la demande d'une clientèle tant internationale que locale ou régionale ;
- aider à la promotion de cette offre d'un tourisme facteur de réduction de la pauvreté ;
- favoriser la mesure des impacts et le suivi des effets du tourisme dans les PED/PMA par la mise en place d'observatoires régionaux.

Je vous remercie de votre attention